

Cámara de Diputados
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
CESOP
Primera Feria Expo-Parlamentaria 2011

Titulo: **Propuesta de un modelo al cumplimiento de responsabilidades de los servidores públicos, el caso de los diputados del Estado de Nuevo León.**

Temática: El papel de la investigación legislativa en la creación de leyes.

Coautores: Xóchitl A. Arango Morales

Institución: Universidad Autónoma de Nuevo León
Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública

Dirección: Praga y Trieste 4600 Residencial las torres, Unidad Mederos, Monterrey
N.L.

Propuesta de un modelo al cumplimiento de responsabilidades de los servidores públicos, el caso de los diputados del Estado de Nuevo León.

Resumen:

Este artículo plantea el primero de tres estudios de una investigación doctoral, la cual establece como problemática la omisión legislativa, es decir, los diputados, de acuerdo con sus responsabilidades deben crear leyes, sin embargo lo hacen de manera insuficiente, faltando con esto a sus responsabilidades como servidores públicos, acción que recae e impacta en sectores que por falta de dichas leyes o la creación de normas solo de manera parcial, incurren en discriminación por dejar en desprotección a sectores que no son englobados en dichas leyes, es decir, sectores que queda vulnerable ante situaciones de orden social, en razón de estos argumentos, se plantea proponer un código de ética para el congreso local del Estado de Nuevo León. En una primera aproximación teórica, el lector encontrará el estado de la cuestión, respecto a cuál es la situación del servicio público en México, previo planteamiento ético del deber ser, la relación entre ética, responsabilidad en el servicio público y rendición de cuentas, para posteriormente situarnos en la variable fundamental que es la omisión así como todo lo relativo a esta. El objetivo de la presente investigación es establecer un análisis comparativo de códigos de ética que existen en el mundo para posteriormente realizar un análisis estructural, el cual se esta aplicando a doctores expertos en el poder legislativo, en el se identificarán las variables mas recurrentes de un código de ética, es pertinente mencionar que la presente investigación es solo una parte de tres estudios, los cuales se están llevando a cabo de manera paralela, por lo que los resultados de la primer investigación solo son parciales.

Introducción

Uno de los grandes problemas a los que se enfrentan los países con un sistema político en transición como México, es el déficit de confianza en las instituciones en general y en los servidores públicos. El llamado déficit de confianza se ha visto incrementado por los elevados índices de corrupción que se manifiesta en todos los ámbitos del sistema político tanto en las administraciones públicas como en los órganos políticos. Esta corrupción deriva del mal actuar o del dejar de hacer conocida como omisión de los servidores públicos. En el ámbito del poder legislativo la omisión se da en el incumplimiento de las responsabilidades de los legisladores, fundamentalmente los diputados, lo cual, hace vulnerable el sistema jurídico del país y deja desprotegidos a ciertos sectores por causa de acciones de omisión; aspectos como la ética, la transparencia, son principios de la vida pública y de la participación política de toda forma de gobierno que todavía no forman parte de la cultura política en México.

Uno de los reclamos constantes de la sociedad al sistema político es, no tan sólo la constante búsqueda de democracia en las instituciones sino también la desatención que reciben los ciudadanos de su gobierno, en la prestación de los servicios públicos y en la atención a sus demandas, responsabilidad que le corresponde a las instituciones políticas, incluyendo la administración pública, en el ejercicio de la función de gobierno de todo Estado democrático.

Teniendo presente que la Constitución Federal es el máximo ordenamiento jurídico del país, y debido a casos que han evidenciado la falta parcial de leyes que incluso violan los principios de igualdad al no incluir a sectores vulnerables, ya que los legisladores han sido omisos en la reglamentación de la Constitución, nos hemos dado a la tarea de aproximarnos a cuestionar el porqué de las omisiones causadas por los diputados.

¿Qué sigue fallando en los diputados como servidores públicos? ¿Qué le sigue faltando a la ética de lo individual para darle paso a la aplicación en lo social?, Es bien sabido que en todos los ámbitos existen transgresores de la ley, los legisladores no son la excepción, bajo esta perspectiva se justifica la creación de un código de ética de los diputados, el proceso histórico ha demostrado que un país funciona mejor en la medida en que se norman sus acciones.

El presente estudio pretende crear un modelo de identificación ética en los diputados con el objetivo de medir el caso de la omisión legislativa, desde la perspectiva de la acción política, como dicha dejación es justificada por los partidos en periodos electorales y como esta afecta de manera determinante a sectores sociales demandantes de dichas leyes, para ello se llevara a cabo tres estudios de los cuales se presentara solo el primero ya que el segundo y tercer estudio se encuentran en proceso.

Posteriormente, se abordara el planteamiento de la propuesta del modelo ético de los legisladores en México y el procedimiento de cómo se estableció, así como el análisis estructural.

La ética en los diputados como servidores públicos

La excelencia de los asuntos en el ámbito legislativo solo se alcanzara y mantendrá si se cuenta con legisladores con sólidos criterios de conducta ética. Iniciemos por definir que es la ética parlamentaria, la definición que nos da Ramírez (2007) es “conjunto de reglas éticas que rigen la actividad de los diputados, o representantes de la asamblea, congresos o parlamentos” (p. 146), estas normas se consideran de suma importancia ya que regulan tanto la actividad de los propios parlamentarios como también los funcionarios que laboran en ellos.

Cuando se habla del poder legislativo o parlamento es importante establecer la diferenciación que existe entre Parlamento-Institución y el Parlamento-Organización, el primero se refiere de acuerdo con Cruz a un sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego, en tanto que el Parlamento como Organización designa una realidad diferente es decir nos referimos al conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos de competencias y capacidades, las cuales se ponen al servicio de las funciones de la institución parlamentaria, respecto al estudio que analiza la presente investigación nos referiremos a la ética legislativa como aquella que engloba ambos aspectos explicados previamente (p. 255).

Siendo los diputados servidores públicos quienes también participan dentro del campo de la administración pública tiene diferentes responsabilidades y obligaciones éticas, Burke en Bowman (1991, p. 166) sugiere que “la obligación ética particularmente en los líderes políticos, tienen una obligación ética expandida por su larga permanencia en la arena política y por la interconexión y el contexto de dependencia en que la política es formulada e implementada”, los políticos como administradores deben poner atención a las consecuencias de las decisiones, veamos el planteamiento de Bowman respecto de la ética política.

DEL COMPORTAMIENTO A LA ÉTICA POLÍTICA

| Ética conductual | → | Ética política |
|---|---|--|
| Control personal y conducta individual | | Agencia de resultados visibles y conductas colectivas |
| Comportamientos estándar y códigos de conducta | | Impacto de programas y políticas |
| La red administrativa y la complejidad política | | Red de interdependencia del ambiente e interconexión |
| Tensión entre el interés propio y el interés público local | | Tensión entre múltiples definiciones de interés público |
| Medidas restrictivas, para la administración encaminada a poner atención en la apariencia de conductas personales | | Medidas restrictivas y pensamiento expansivo para envolver el interés de futuras personas |
| Educando a los administradores públicos para realizar elección honestas, éticas y de interés público | | Educando líderes públicos para hacer decisores de política que consideren a largo plazo las consecuencias de la política |

(Bowman, 1991, p. 175)

Ahora bien, la ética parlamentaria está vinculada con la ética pública, de tal manera que cuando se habla de Ética Pública, de acuerdo con Bautista (2010, p.

13), Tres verdades se hacen evidentes: 1) cuando se rescatan y fomentan en los legisladores los valores éticos, estos construyen, reconstruyen, fortalecen, motivan, dan integridad y crean identidad o espíritu de unidad lo que conduce a una actuación de mayor responsabilidad al generar en el individuo una conducta libre, orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber; 2) en contraposición, a mayor omisión, descuido, ignorancia o rechazo de la ética en quienes participan en la deliberación de los asuntos públicos, mayor fractura en el cuerpo legislativo, generando una división que da pie al surgimiento de conductas basadas en antivalores durante el ejercicio de las tareas; 3) pese a la pluralidad de orientaciones valorativas en el mundo contemporáneo es posible alcanzar acuerdos normativos, en situaciones concretas, ligadas a los deberes de los diputados y senadores.

El poder legislativo será legítimo y digno si defiende y aplica una verdadera ética pública en sus integrantes en virtud de que esta conlleva responsabilidades, espíritu de servicio, así como atención, equidad y justicia para el ciudadano.

Es pertinente esclarecer que en México no existen código de ética que rijan a los legisladores, en el periodo del presidente Vicente Fox solo se estableció una propuesta que se quedo en eso, solo una propuesta, respecto al congreso del Estado de Nuevo León tampoco se encontró la existencia de un código de conducta. En los Estados de la Republica mexicana no existe Estado alguno que tenga un condigo de conducta en su congreso, en el Estado de Sonora se encontró en la legislatura LVIII, una propuesta de acuerdo en diciembre del 2008 de crear un código de conducta sin encontrar mas información en las legislaturas posteriores.

México es un país que aun no cuenta con un código de conducta constituido ya como una norma, sin embargo, recientemente se aprobó una iniciativa relacionada con los código de ética, esta se refiere al cabildeo, ante la necesidad de que sea regulada el proceso de negociación de los grupos de interés, también plantea la creación de un registro público de cabildeo legislativo y un registro público de cabildeo ante el ejecutivo federal.

Ahora bien, recordemos en donde se estipulan las responsabilidades de dichos servidores públicos, algunas de las responsabilidades de dichos servidores marcan que, el dejar de realizar tareas también es considerada como incumplimiento a las obligaciones de la función pública, de esta se derivan tres responsabilidades penal, civil y la política y administrativa. Respecto a la responsabilidad penal que se prevé en el titulo X del código Penal Federal, plantea once delitos en los que puede incurrir el servidor público; de igual manera, la responsabilidad administrativa se encuentra prevista en el artículo 109, fracción III y 113 constitucionales y en el título tercero de la ley federal de responsabilidad de los servidores públicos. Cualquier acto u omisión en el que los servidores públicos incurran en donde afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia serán atenuados por dicho artículo.

Otro de los artículos que establece las responsabilidades de los legisladores es el art 73 Constitucional, en este artículo se le otorga a los legisladores la facultad para legislar en diversas materias, y en el articulo 74 se plantean las facultades exclusivas de los Diputados, en estas normas no se mencionan cuales son las sanciones en caso de no cumplir con las responsabilidades, estas se señalan en el

reglamento de la Cámara de Diputados artículo 193 el cual dice “el diputado o diputada que acumule dos inasistencias a convocatoria sin justificar durante un semestre se les descontara un día de dieta, en caso de cuatro inasistencias sin justificar durante un semestre, causara baja de manera automática” (reglamento de la Cámara de Diputados, modificado el 24 de Diciembre de 2010).

Una Ley fundamental que rige a los legisladores es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 11 menciona que “los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su cargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes” (2009, p. 2)

En una reflexión Bautista establece que todo Estado debe preocuparse por orientar y vigilar el comportamiento de sus miembros, cuando el poder legislativo omite la importancia de formar en valores a sus miembros, tarde o temprano será víctima de tal negligencia. Por ello es importante, como lo dice el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecer leyes de responsabilidad de los servidores públicos a fin de vigilar la conducta de los mismos, conviene recordar que uno de los fines de la política es hacer que los ciudadanos sean personas dotadas de cualidades capaces de realizar acciones nobles (Bautista, 2010).

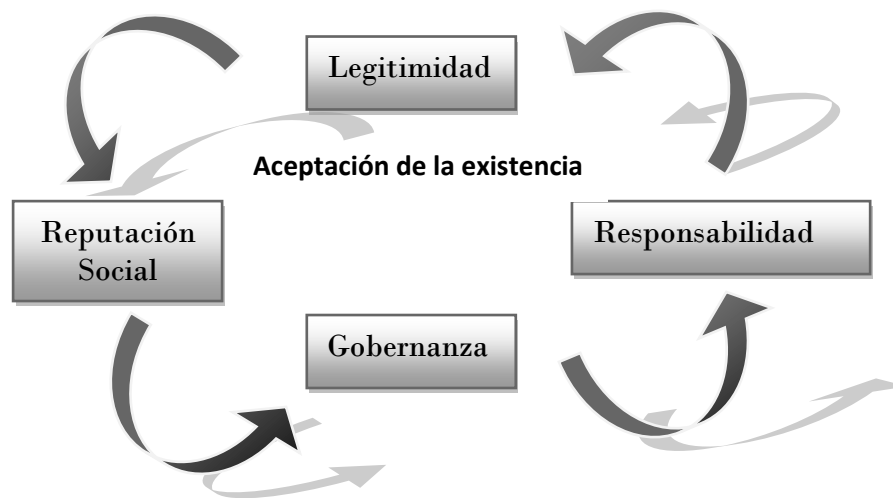
En política, como bien dice Sartori, no soy yo quien decide por mí, sino otros; bajo esa explicación, es fundamental que los políticos actúen responsablemente, teniendo en cuenta los efectos de sus actos; esta situación se da en el contexto de una ética de las consecuencias (2007). La ética de los servidores públicos es algo medible, a través de una actividad que realizan, no algo abstracto, el comportamiento ético no se acota a una lista de reglas a observar o situaciones a alcanzar, sino más bien, es un proceso que puede medirse y controlarse a través de la gestión permanente de la ética al servicio público como tarea fundamental del gobierno, lo cual resulta crucial para su funcionamiento y evolución.

La rendición de cuentas y la legitimidad de los Legisladores

La rendición de cuentas no es la única vía para mantener la legitimidad del poder legislativo, también es importante que otros órganos ya sea internos o externos evalúen el desempeño de los legisladores, es el caso específico de los diputados, es a través de la evaluación como se irá construyendo lo que los especialistas llaman la reputación positiva, la evaluación no tan solo ayuda a legitimizar también ayuda a que esta se convierta en un proceso que de apoyo a la institución y a los propios legisladores a mejorar el servicio en beneficio de la comunidad.

Debemos establecer que la profesionalización coadyuva a que la carrera parlamentaria sea mucho más prominente, sin embargo no debemos dejar atrás, la consideración de que para que los legisladores obtengan legitimidad con la sociedad deben de construirla a través de su labor en el recinto parlamentario y esta

legitimidad está íntimamente vinculada a los valores y la ética, creando un círculo virtuoso de la legitimidad, el cual se visualiza de la siguiente manera:



Esquema de elaboración propio

Como podemos ver en el esquema anterior, el círculo virtuoso de la legitimidad se concreta si en el caso de los legisladores de la Cámara de Diputados evitan causar omisión y se convierten en servidores públicos responsables que atiendan las necesidades de la sociedad, esto al mismo tiempo ayudara a que la gobernanza sea más eficiente y ordenada, creando con esto lo que se dice es una reputación social de las autoridades legislativas para consolidar la legitimidad, en donde, los diputados son aceptados como entes legítimos para gobernar.

Los cambios culturales son fundamentales para elevar los niveles de transparencia en los círculos políticos y en la sociedad en general. En cuanto a la transparencia existe una serie de herramientas y acciones que pueden contribuir a elevar los estándares éticos de los legisladores, entre ellos:

- a) *Códigos de ética parlamentaria.* La formulación de estos códigos apunta a elevar el estándar ético de los parlamentos por la vía de juridizar ciertas normas morales, también ofrecen parámetros objetivos para juzgar las conductas de los legisladores.
- b) *Comisiones de ética parlamentaria.* La adopción de códigos de Ética es acompañada por la constitución de un órgano de investigación y análisis de la conducta de los legisladores que pueden constituir casos de conflicto de interés o de violación a los principios éticos.
- c) *Declaraciones patrimoniales.* La exigencia de presentar declaración del estado patrimonial del legislador responde a la necesidad de pre constituir prueba en caso de un supuesto enriquecimiento ilícito.
- d) *Regulación de los conflicto de interés.* Cuando el interés personal del legislador aconseja una solución y el interés público aconseja otra, se produce un conflicto de interés que puede afectar el proceso de toma de decisión de los legisladores, comprometiendo la legitimidad o incluso la legalidad de la decisión (Ferreira, 2007, p. 5).

Es por ello que, en la presente tesis de investigación se busca crear un modelo de identificación de la ética del servidor público, el caso específico de los diputados en el Estado de Nuevo León, cuando en el ejercicio de su obligación causen omisión legislativa debido a la búsqueda de permanencia en el poder, es

decir, que los legisladores están más preocupados por hacer política que por legislar.

Uno de los instrumentos mencionados en los párrafos anteriores que contribuyen a elevar los niveles de transparencia es el código de ética, siendo este un régimen disciplinario que usualmente se encuentra en manos de los legisladores, lo que representa un dilema, ya que el ser humano al encontrarse en una situación de juez y parte lo hace de manera precaria para ser juez de sus propios actos.

Bautista, citando a Rousseau decía que “el gobierno es un cuerpo restringido de hombres en el interior del gran cuerpo político, una pequeña sociedad en grande, a quien le corresponde la ejecución de las leyes y el mantenimiento de la libertad, tanto civil como política” (2001, 39); estos cargos son honores del Estado, por eso quien ocupa uno debe honrarlo y respetarlo, en el caso de los legisladores, siendo servidores públicos que al no cumplir con dichos honores, incurren en acciones como la omisión, por lo que, faltan a estos cargos de honor.

La omisión y el caso de los legisladores del Congreso de Nuevo León

Los servidores públicos son los encargados de dar orden a la sociedad o bien en palabras de Aguilera y Escamez (2008, p. 95) buscan construir una sociedad bien ordenada, “una sociedad bien ordenada es una sociedad cuya estructura básica está efectivamente regulada por una concepción pública de la justicia, que establece cuáles son los términos equitativos de la cooperación social, de modo que los miembros de la sociedad saben a qué atenerse, adoptan esa concepción de la justicia y se guían por ella en el conocimiento de que todos los demás también la siguen”, el sentido de dicha concepción es que, en la medida que la sociedad se ordena a través del servicio público, el gobierno mantiene el ejercicio del poder.

Los servidores públicos por consiguiente tienen una función vital para la estructura social; los legisladores son unos de los servidores públicos que más impactan ya que son los diputados los impulsores de cambios sociales a través de la promoción de leyes y acciones dentro de la arena política.

En el caso específico del Estado de Nuevo León, la Ley que fundamenta el actuar de los legisladores es la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, en ella se establece en el artículo X que “los diputados son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por las faltas u omisiones en que incurran en el tiempo de su ejercicio, pero no podrán ser aprehendidos ni detenidos ni ejercitarse acción penal en su contra hasta concluido el procedimiento constitucional que decida su desafuero, la separación de su cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

Una de las responsabilidades del poder legislativo en México es crear leyes, por el principio de división de poderes, el legislativo no está sujeto a órdenes de nadie, en caso que los legisladores incumplan el único castigo que tendrían es el voto de castigo del electorado. Para efectos de entender la omisión legislativa, tema de estudio de esta investigación, es fundamental considerar aspectos como el poder

y la corrupción, ya que bajo algunos autores omisión es sinónimo de corrupción como se vera en los siguientes párrafos.

La omisión es definida por Báez (2009) como “abstención de hacer o decir, flojedad o descuido del que esta encargado de un asunto “, es sentido estricto se puede ver como una falta deja de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa, por lo tanto omitir no tan solo es no hacer algo es mas bien no hacer algo como se espera (p.16).

Una acción recurrente que acontece en México, es la inactividad legislativa o como Báez la llama, *omisión*, esta puede ser *absoluta o total* que consiste en la ausencia de una ley cuya emisión está establecida en la Constitución; la segunda es la llamada *relativa o parcial*, esta no es más que una laguna de la ley, es decir, se viola de alguna manera principios como el de igualdad, no incluyendo a sujetos o sectores en donde no se aplica la ley ya creada, por lo que el legislador tiene la atribución de hacer leyes, sin embargo, lo hace de forma irresponsable o deficiente (p. 5).

De lo anterior podemos decir que lo fundamental no es la conducta del legislador, la acción u omisión, sino las consecuencias a las que conlleva dicha acción u omisión, en ella se pueden ver los temas discutidos en el Congreso de Nuevo León, los cuales dejan mucho que desear, ya que no son asuntos que determinen las problemáticas de sectores vulnerables, es decir, los temas discutidos en esta legislatura son de cuestionar, por su calidad y falta de impacto en la sociedad.

Es aquí en donde la actuación de los legisladores se vuelve importante en la creación de leyes, para los diferentes ámbitos sociales o a través de la implementación de las políticas públicas que impulsen el desarrollo, y protección social hacia los sectores menos favorecidos.

El estudio de la omisión en esta investigación es importante no tan solo por que evidencia la importancia de legislar y las consecuencias que acarrea consigo en caso de no hacerlo sino por que también evidencia los huecos que existen en el sistema legislativo desde no contar con un código de conducta hasta la falta de un sistema de rendición de cuentas efectivo, pero fundamentalmente la importancia de estudiar la omisión reviste en plantear una propuesta que pueda llevar a reducir las ineficiencias antes mencionadas.

A manera de conclusión podemos decir que la omisión legislativa ha sido llevada ante la justicia federal vía juicio de amparo sin que se haya logrado resultados favorables.

Propuesta de un Código de Ética

La metodología de la presente investigación se realizara a través de tres estudios, el primero de ellos se llevara a cabo a través de un análisis estructural, el cual nos llevara a determinar cuales son las variables que impactan entre sí para determinar cuáles son las más significativas, y de esta forma proponer las variables

para la creación de un código de ética, análisis que será aplicado a expertos en el área. La hipótesis del primer estudio a llevar a cabo es - *la ausencia de un código de ética incentiva el incumplimiento de las responsabilidades de los diputados estatales*-.

El segundo estudio es de corte cualitativo, se realizara mediante entrevistas a profundidad a legisladores del Estado de Nuevo León, buscando obtener información de la fuente real, respecto a lo que acontece en el recinto parlamentario en función de las responsabilidades de los legisladores .Por ultimo, se llevara a cabo un estudio cuantitativo en la población de Monterrey con el objetivo de conocer cual es la percepción de la población respecto de las responsabilidades de los diputados locales, investigaciones que se encuentran en proceso de aplicación.

Los tres estudios se complementan buscando concretar que la investigación se convierta en una propuesta para crear un código de ética que regule la actuación de los legisladores así como determinar la percepción no solo de la población sino de los propios diputados.

El objetivo del análisis de prospectiva (análisis estructural), el cual se encuentra en el primer estudio, es poner de relieve la estructura de las relaciones entre las variables cualitativas, cuantificables o no, que caracteriza el sistema estudiado. Concretamente nos dice Martelo, Peña y Tovar que, el análisis estructural describe un sistema mediante el uso de una matriz que interconecta todos los componentes del sistema, este método permite estudiar las relaciones e identificar las variables esenciales. Con la búsqueda de las variables clave a través del método MICMAC, la lista de las variables obtenidas es la materia prima para construir un sistema donde podamos apreciar la manera como cada variable se relaciona con las restantes. Para la construcción de un sistema, se debe determinar la influencia que una variable ejerce sobre la otra. Esta influencia puede ser directa, inmediata, real y potencial.

La prospectiva no pretende eliminar la incertidumbre, tan solo busca reducirla tomando decisiones lo mas acertadas posibles, en busca del futuro deseado. El objetivo del análisis estructural planteado previamente, es determinar cuales son las variables más recurrentes de influencia tienen entre ellas, datos que serán determinantes para la propuesta de un modelo ético legislativo.

Como primera aproximación a la propuesta de plantear las variables más significativas que se deben considerar para la creación de un código de ética, se realizara un estudio de análisis estructural, el cual se describe a continuación:

➤ Primero se recolectaron códigos de ética de diez países de América Latina entre ellos Chile, Perú, Panamá, Ecuador, Colombia, y Paraguay incluyendo México, aunque en México solo es una propuesta para la creación de un código de ética, en Norteamérica se localizaron los códigos de Estados Unidos y Canadá, y de otros continentes, el código de Australia y del parlamento de los países que integran la Unión Europea.

➤ Segundo paso, se elaboro un listado de todas las variables que contenía cada uno de los códigos de ética analizados, posteriormente en una matriz de doble entrada se enlistaron cada una de las variables que contenía el código de ética

parlamentaria de cada país, si cada variable se repetía en por lo menos dos códigos de diferentes países se enlistaba en la matriz, aquellas que solo aparecían en una ocasión se eliminaron por no tener sustento, quedando un listado general de variables mas recurrentes mostrados en una matriz de doble entrada como veremos en el siguiente cuadro.

Cuadro No 1
Matriz de doble entrada de códigos de ética Parlamentario

| Ámbitos /variables | Países | | | | | | | | | |
|---|--------|----|----|---|----|-----|----|---|---|----|
| | M* | Ch | Pe | E | Pa | *UE | EU | C | P | Co |
| Cumplimiento al código de ética | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ |
| Promulgar leyes | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Medios de control: recto y correcto ejercicio del poder publico, imparcialidad, rectitud, integridad. | | ✓ | | | ✓ | | | | ✓ | ✓ |
| Satisfacción del bien común: seguridad jurídica, justicia, libertad, protección de derechos fundamentales, solidaridad. | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | | ✓ |
| Credibilidad | | ✓ | | | | | ✓ | | ✓ | |
| Transparencia | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | |
| Honradez, buena fe y lealtad | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | | | | | |
| Dignidad de la investidura | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | ✓ | ✓ |
| Discreción de los hechos y documentos | | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ |
| Equidad | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | |
| Disposiciones legales y reglamentarias | ✓ | ✓ | | | | | | | | |
| No influir sobre filiaciones partidistas | | ✓ | | | | | ✓ | | | |
| Abstenerse de participar en actividades externas | | ✓ | ✓ | | | | ✓ | | | ✓ |
| Declaración Patrimonial | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | | |
| Nepotismo | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | ✓ | | |
| Normas en beneficio propio | | ✓ | | | | | | | ✓ | |
| Beneficios económicos externos | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Pronta diligencia | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | | ✓ | ✓ |
| Austeridad | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Contar con comisión de sanción a la conducta | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ | ✓ |
| Responsabilidad de lo que firma y sella | | | ✓ | | | | | | | |
| Informe público | ✓ | | ✓ | ✓ | | | | ✓ | ✓ | |
| Proferir y respetar opiniones. | | ✓ | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | ✓ |
| No ejecutar actos que entorpezcan la función | | | | | | | | | ✓ | ✓ |
| Asistir en estado conveniente | | | | ✓ | | | | | ✓ | ✓ |
| Instalaciones y símbolos institucionales | | | | ✓ | | | | | ✓ | |
| Puntualidad y asistencia | | | | | ✓ | | | | ✓ | |

Cuadro de elaboración propia

Acotaciones:

M*: México (Compromiso Ético)

Ch: Chile

Pe: Perú

Pa: Panamá

E: Ecuador

C: Canadá

A: Australia

*UE: Código de ética parlamentario de países integrantes de la UE

Co: Colombia

EU: Estados Unidos

P: Paraguay

➤ Tercero, se procedió a reagrupar los ámbitos o variables en grupos por rubros, es decir todos aquellos que tuvieran un significado similar o vinculo con el rubro se agrupaban en el mismo rubro, posteriormente se definió cada una de las variables con el objetivo de conceptualizar e identificar si existían algunos ámbitos que se repetían, si era el caso se agrupaban en uno solo, la definición sirvió para no repetir ámbitos o variables.

Cuadro No 2
Matriz de definición de variables

| Rubros | Variable | Definición |
|--|---|--|
| Valores | V ₁ Ejercicio correcto del poder | Se refiere a actuar como servidor público con imparcialidad, rectitud e integridad. |
| | V ₂ Búsqueda del bien común | Se refiere a cubrir requisitos bajo esquemas de seguridad jurídica, Justicia, libertad, solidaridad, protección de los derechos fundamentales. |
| | V ₃ Actuar con honradez, buena fe, y lealtad | Se refiere a actuar con valores como honradez, buena fe y lealtad. |
| | V ₄ Generar credibilidad | Se refiere a actuar con honestidad, por tanto, ser creído en tus hechos. |
| | V ₅ Actuar con equidad | Se refiere a tratar a las personas con imparcialidad. |
| | V ₆ Asistir con puntualidad | Se refiere a asistir a sesiones el día y la hora señalada. |
| Conducta | V ₇ Cumplir con el código de ética | Se refiere a acatar exactamente lo que marque la norma del código de conducta. |
| | V ₈ Contar con comisión de sanción a la conducta | Se refiere a que se debe constituir un órgano que se encargue de monitorear y sancionar la conducta de los legisladores cuando esta este fuera de lo que marca el código de ética. |
| | V ₉ Conducirse con dignidad de acuerdo a la investidura | Se refiere a conducirse correctamente de acuerdo a la autoridad que representa. |
| | V ₁₀ Evitar actos que entorpezcan la legislación | Se refiere a no realizar actos que limiten o detengan las actividades legislativas. |
| | V ₁₁ Abstenerse de participar en actividades externas | Se refiere a que el legislador no debe colaborar con alguna otra organización fuera del recinto parlamentario y que esta actividad interfiera en el tiempo dedicado a legislar. |
| | V ₁₂ Mantener discreción de hechos y documentos | Se refiere a mantener discreción en actos vividos en el congreso así como discreción en la información que los documentos muestren. |
| | V ₁₃ Evitar practicas de nepotismo | Se refiere a que el legislador debe abstenerse de practicar algún tipo de privilegio para con sus hijos o familiares, ya sea económico o de ayuda a ocupar algún puesto. |
| | V ₁₄ Asistir en estado conveniente | Se refiere a no asistir en estado de ebriedad ni bajo efecto de alguna droga. |
| Rendición de cuentas | V ₁₅ Realizar declaraciones Patrimonial | Se refiere a que el legislador al inicio de su labor legislativa debe declarar todos sus bienes de manera pública y de ser posible ante notario. |
| | V ₁₆ Rendir informe público | Se refiere a que el legislador debe rendir informe periódico de sus actos, acciones y omisiones, así como también de sus gastos. |
| | V ₁₇ Actuar con responsabilidad de lo que firma y sella | Se refiere a lo que el legislador debe verificar con cautela todos los documentos que firma y sella ya que en ello deviene su responsabilidad. |
| | V ₁₈ Actuar con austeridad | Se refiere a la acción de conducirse de manera austera en el uso y solicitud de recursos públicos. |
| | V ₁₉ Actuar con Transparencia | Se refiere a la acción de dejar ver de manera pública todas las acciones que realiza la cámara de diputados. |
| Relación con otros legisladores | V ₂₀ Proferir y respetar opiniones | Se refiere a la relación basada en el respeto por la opinión entre los legisladores, sin ofensas personales. |
| | V ₂₁ Evitar influir sobre filiaciones partidistas | Se refiere a que los diputados no deben causar o producir un cambio en prejuicio del bien común. |
| Uso correcto de los bienes Institucionales | V ₂₂ Evitar recibir beneficios económicos externos | Se refiere a que el legislador debe abstenerse de recibir cualquier tipo de remuneración económica o en especie por alguna persona u organización externa al congreso. |
| | V ₂₃ Actuar con respeto a las Instalaciones y símbolos institucionales | Se refiere a que el legislador debe hacer uso correcto de las instalaciones así como usar con respeto los símbolos institucionales. |
| Legislación | V ₂₄ Acatar disposiciones legales y reglamentarias | Se refiere a que el legislador debe tener pleno conocimiento de las normas, leyes o códigos que refieren en su responsabilidad. |
| | V ₂₅ Promulgar leyes | Se refiere a que el legislador debe crear leyes para proteger a la sociedad. |
| | V ₂₆ Actuar con pronta diligencia | Se refiere a que el legislador debe legislar y actuar expeditamente. |
| | V ₂₇ Evitar crear normas en beneficio propio | Se refiere a que el legislador no debe favorecer la creación de normas que lo beneficien tanto a el como a su familia o a terceros. |

Cuadro de elaboración propio.

► Cuarto paso, se procedió a elaborar la matriz estructural de variable por rubro, la cual consiste en elaborar una matriz que contenga los rubros y las variables de forma vertical contrastada con las mismas variables, una vez elaborada quedo un total de veintisiete variables las cuales fueron monitoreadas con dos maestro de la Facultad de Ciencias Políticas y Admón. Pública, a quienes se les aplica dicha

matriz, identificando que algunas de las variables cabían dentro de algunas otras por lo que se procedió a realizar una revisión quedando finalmente un total de veintiún variables.

La matriz estructural de variable por rubro se aplicara a cinco expertos en la materia en el área del servicio público del poder legislativo, siendo doctores de la Facultad de Ciencias Políticas y Admón. Pública y de la Facultad de Leyes, así como directores de Centros de investigación de Estudios Parlamentarios de la UANL, quienes se someterán a contestar dicha matriz, buscando determinar de qué manera impactan entre ellas las variables y cual de ellas se establece con mayor peso.

Lo que se pretende como objetivo en este primer estudio, es identificar cuales son las variables mas recurrentes y de impacto entre las mismas variables para plantearlas como las variables fundamentales que debe contener un código de ética.

Cuadro No 3
Matriz Estructural de variable por rubro

F= Fuerte (3) M= Moderado (2) D= Débil (1) N= Nulo (0) P= Potencia (3)

| Rubros | Variables | V ₁ | V ₂ | V ₃ | V ₄ | V ₅ | V ₆ | V ₇ | V ₈ | V ₉ | V ₁₀ | V ₁₁ | V ₁₂ | V ₁₃ | V ₁₄ | V ₁₅ | V ₁₆ | V ₁₇ | V ₁₈ | V ₁₉ | V ₂₀ | V ₂₁ |
|--|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Valores | V ₁ Ejercicio correcto del poder | ■ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | V ₂ Búsqueda del bien común | | ■ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | V ₃ Actuar con honradez, buena fe, lealtad | | | ■ | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | V ₄ Generar credibilidad | | | | ■ | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | V ₅ Asistir con puntualidad | | | | | ■ | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Conducta | V ₆ Conducirse con dignidad de acuerdo con la investidura | | | | | | ■ | | | | | | | | | | | | | | | |
| | V ₇ Evitar actos que entorpezcan la legislación | | | | | | | ■ | | | | | | | | | | | | | | |
| | V ₈ Abstenerse de participar en actividades externas | | | | | | | | ■ | | | | | | | | | | | | | |
| | V ₉ Mantener discreción de hechos y documentos | | | | | | | | | ■ | | | | | | | | | | | | |
| | V ₁₀ Evitar practicas de Nepotismo | | | | | | | | | | ■ | | | | | | | | | | | |
| | V ₁₁ Asistir en estado conveniente | | | | | | | | | | | ■ | | | | | | | | | | |
| Rendición De Cuentas | V ₁₂ Realizar declaración Patrimonial | | | | | | | | | | | | ■ | | | | | | | | | |
| | V ₁₃ Rendir informe público | | | | | | | | | | | | | ■ | | | | | | | | |
| | V ₁₄ Actuar con responsabilidad de lo que firma y sella | | | | | | | | | | | | | | ■ | | | | | | | |
| | V ₁₅ Actuar con austeridad | | | | | | | | | | | | | | | ■ | | | | | | |
| Relación con Otros legisladores | V ₁₆ Proferir y respetar opiniones | | | | | | | | | | | | | | | | ■ | | | | | |
| | V ₁₇ Evitar influir sobre filiaciones partidistas | | | | | | | | | | | | | | | | | ■ | | | | |
| Uso correcto de los Bienes Institucionales | V ₁₈ Evitar recibir beneficios económicos externos | | | | | | | | | | | | | | | | | | ■ | | | |
| | V ₁₉ Actuar con respeto a las instalaciones y símbolos institucionales | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ■ | | |
| Legislación | V ₂₀ Acatar las disposiciones legales y reglamentarias | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ■ | |
| | V ₂₁ Actuar con pronta diligencia | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ■ |

Cuadro de elaboración propia

La matriz estructural anterior no tan solo será aplicada a cinco expertos en el área, también se aplicara a cinco diputados del Estado de Nuevo León, posteriormente dicha información será vaciada al sistema Micmac (Análisis Estructural) para analizar los resultados. Los resultados de la primera investigación

están en curso, respecto a la segunda y tercera investigación se encuentran en proceso de aplicación.

En síntesis

La aplicación de criterios y programas es de vital importancia para medir y prevenir la corrupción tales como: cero tolerancia, leyes de transparencia que fomenten el acceso a la información, salarios adecuados para los funcionarios, medios de comunicación independientes con capacidad de darle contrapeso y control para evitar el abuso del poder, organizaciones no gubernamentales con capacidad de investigación y denuncia responsable, adecuado funcionamiento de las instancias administrativas y judiciales para sancionar comportamiento inadecuados.

Por lo anterior, los códigos de ética se convierten en una panacea en las actitudes por todos conocidos que, cuando los servidores públicos específicamente los legisladores incumplen en aprobar leyes en tiempo, no atienden a problemas de necesidad urgente o no escuchan recomendaciones de expertos, pero aun existiendo un órgano que castigue dicha omisión, hacen caso omiso de ella.

Es fundamental concretar que en el país, es necesario realizar una revisión de la legislación federal, especialmente en materia de control constitucional, con el fin de esclarecer no tan sólo las responsabilidades de los servidores públicos sino también lo que no está estipulado y que se deja de hacer como obligación erradicar. Urge construir una cultura política hacia el interior del sistema legislativo.

Por lo tanto, como señalamos con anterioridad, la educación cívica constituye un aspecto fundamental para impulsar la participación ciudadana y para construir instituciones políticas y sociales que cumplan con su responsabilidad social.

Bibliografía

Aguilera, P. R. E. y Escames N., S. (2008). *Pensamiento Político Contemporáneo*. México: Editorial Porrúa.

Báez, S. C. (2009). *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. Editorial Porrúa. México. 27.

Bautista, O. D. (2010, febrero). *La corrupción de las instituciones públicas. ¿Realmente no hay alternativa?* UNAM. [en línea]. Recuperado el 2010 de: www.eprints.ucm.es/8252/oscardiego.pdf

Bautista, O. D. (2001). *La ética en los servidores públicos*. México: Universidad Pedagógica Nacional. Bowman, J. S. (1991). *Ethical frontiers in public management*. San Francisco.

Bowman, J. S. (1991). *Ethical frontiers in public management*. San Francisco.

Cámara de Diputados. [en línea]. Recuperado el 2010 de: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Ultima reforma publicada en el DOF 29-07-2010*. [en línea]. Recuperado el 2010 de: www.constitucion.gob.mx

Cruz, I. J. A. Hacia una Ética Parlamentaria. www.iidh.ed.cr/bibliotecaweb/varios/documentos/bd-1823872799/etica%20parlamentaria.pdf?url=%2bibliotecaweb%2fvarios%2fdocumentos

Ferreira, R. D. (2007). *El poder legislativo en América Latina: Agente de Cambio en Materia de Transparencia*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, Republica Dominicana. [en línea]. Recuperado El 2010 de: www.deliaferreira.com.ar/pdf/at-miselanea/poderlegislativoagentedecambio

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma publicada DOF 05-03-2009. www.diputados.gob.mx

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. Última reforma P.O. 28 de Febrero de 2011. www.hcnl.gob.mx

Martínez, S. L. J. (2007). *La inconstitucionalidad por omisión legislativa*. Cámara de diputados. Porrúa. México. [en línea]. Recuperado el 2010 de: www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/conocer/inconst/inconst.pdf

Martelo, G. R. J., Peña, P. M. R., Tovar, G. L. C. Los agujeros del análisis estructural, una realidad en estudios prospectivos. www.mundointernet.es/IMG/pdf/ponencia1so.pdf

Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción. www.gopacnetwork.org/aboutus/about_sp.htm#

Ramírez, M. J. (2007, marzo). *Ética parlamentaria*. Centro de estudios de derecho e investigación parlamentaria. Cámara de diputados LX legislatura. México. [en línea]. Recuperado el 2010 de: <http://www.bibliojuridica.com>

Sartori, G. (2007). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. México: Taurus.